

---

# ¿POR QUÉ LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

---

*Herbert A. Simon*

\* \* \*

Con la publicación de este breve ensayo, la *Revista de Economía Institucional* rinde un homenaje al profesor Herbert A. Simon, de la Universidad Carnegie Mellon, fallecido el 9 de febrero de 2001, quien recibió el Premio Nobel de Economía de 1978.

El profesor Simon nació en 1916 y obtuvo en 1943 el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Chicago. Realizó sus primeros trabajos de economía en la Comisión Cowles, donde publicó un famoso estudio acerca de las condiciones para que las matrices cuadradas no fueran negativas. Más tarde se dedicó al estudio de las organizaciones de los procesos de toma de decisiones y de solución de problemas y las implicaciones de esos procesos para las instituciones humanas. Sus investigaciones lo llevaron a proponer el famoso concepto de 'racionalidad acotada' en oposición al concepto neoclásico del hombre racional, que da lugar a un comportamiento 'satisfactor' y no 'maximizador'. Sus contribuciones en este campo lo hicieron merecedor del premio Nobel de Economía "por sus investigaciones pioneras sobre la toma de decisiones dentro de las organizaciones".

No era ése, sin embargo, su principal tema de indagación intelectual. Lo era la inteligencia artificial. El trabajo de Simon también se considera fundamental en los campos de la administración de empresas, en la administración pública, en la sicología y en las ciencias de la computación. El balance de su obra recuerda que la economía es apenas una de las maneras de aproximarse al entendimiento de la conducta humana y, a un nivel más profundo, a la racionalidad.

El siguiente texto ha sido extraído de su intervención en la conferencia nacional de la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA) de 1997.

\* \* \*

En los últimos años se han criticado mucho las organizaciones en general y las organizaciones gubernamentales en particular. Economistas y otros argumentan que el comportamiento humano dentro de las organizaciones, como todo comportamiento humano, es orientado por el interés propio y que por tanto se requieren mecanismos apropiados para vincular ese interés propio, manifestado en el ánimo de lucro, a fines y necesidades sociales más amplias. El único mecanismo eficaz para lograrlo, continúa el argumento, son los mercados económicos, la 'mano invisible' de Adam Smith. Por esa razón, las actividades de la sociedad que se dirigen a satisfacer sus necesidades económicas, así como las necesidades de orden público y de otros bienes y servicios públicos, se deberían canalizar en lo posible por medio de empresas privadas que operan en mercados competitivos. La meta entonces es la privatización.

Este argumento tiene graves deficiencias.

En primer lugar, su premisa principal acerca de la motivación es sencillamente falsa. La mayoría de las decisiones de los seres humanos no están determinadas por el interés propio individual sino por su percepción de los intereses de los grupos, familias, organizaciones, etnias y estados-nación con los que se identifican y por los que sienten lealtad. La 'mano invisible' depende mucho más de la identificación con las organizaciones que de un interés propio definido en sentido más estrecho. Como consecuencia, la convicción de que el ánimo de lucro es la única motivación confiable para vincular las acciones de las organizaciones a la satisfacción de las necesidades sociales es equivocada. Lo esencial para lograr ese vínculo es que las organizaciones sólo utilicen aquellos recursos que induzcan a la sociedad a que se apropie de ellos a cambio de sus servicios, por medio del mercado o del proceso democrático.

En segundo lugar, si la identificación y no el interés propio económico en el sentido más estrecho es la motivación determinante del comportamiento de las organizaciones, el argumento de que la privatización siempre (o en general) mejorará la productividad y la eficiencia es igualmente equivocado. La evidencia empírica disponible acerca de la eficiencia relativa de las organizaciones públicas y privadas no demuestra que unas sean siempre más eficientes que las otras. Sí demuestra, en forma coherente y predecible, la existencia de ineficiencias en las organizaciones cuando no están sujetas a la disciplina del mercado en sus relaciones externas (por ejemplo, en condiciones de monopolio o cuando hay subsidios y se pueden manipular). La evidencia también indica que las fuentes de sus ingresos

y la forma de medir su productividad tienen gran influencia en las metas de las organizaciones.

Por supuesto, no basta que una sociedad funcione de manera eficiente y productiva. También esperamos que una sociedad distribuya los bienes y servicios en forma equitativa, aunque debatamos y discrepemos acaloradamente acerca de los criterios de equidad. En especial, no podemos aspirar a la equidad en el proceso de distribución a menos que todos sus miembros estén representados en dicho proceso.

Una sociedad democrática sólo es sostenible si el poder está distribuido. Una sociedad totalmente dominada por los intereses de la empresa privada no ofrece un equilibrio estable de poder, como tampoco una sociedad totalmente dominada por un gobierno centralizado. En efecto, la historia enseña que una oligarquía económica sin rivales pronto o tarde se convierte en una tiranía política. Entre las amenazas más graves para la democracia de nuestra sociedad se encuentra la capacidad, utilizada con frecuencia, de la empresa privada para corromper el gobierno, y la del gobierno centralizado de usar su poder político y legal para corromper el proceso electoral. Como podemos apreciar, la corrupción de ese proceso no depende del dominio de un solo partido político; puesto que aun los partidos políticos rivales parecen colaborar de buen grado para facilitar la corrupción electoral.

Pero más allá del problema de la corrupción, la historia de las dos últimas décadas en los Estados Unidos y buena parte de Europa muestra que las modificaciones del equilibrio entre el poder público y el privado afectan la distribución de bienes sociales en forma predecible.

Lo mismo sucede con las organizaciones y con las organizaciones políticas en particular. Una sociedad que desempeña sus tareas por medio de organizaciones propicia la identificación humana con esas organizaciones y sus objetivos. Las impresionantes contribuciones de los servidores públicos más creativos y dedicados no son misterios inexplicables. Representan el extremo más alto de la distribución de los talentos y de las lealtades humanas en la que cada uno de nosotros ocupa un lugar. Sean cuales fueren nuestras habilidades, persiguiendo los fines de la organización pública o privada en que trabajamos, tenemos la posibilidad de desempeñar una función útil en la sociedad en que vivimos.

Es hora de dejar de difamar al servicio público. Cualquiera que sea la retórica sobre la 'burocracia', las organizaciones no son el enemigo. Son las herramientas más efectivas que los seres humanos hemos desarrollado para satisfacer las necesidades humanas. Pero para

que sean cada vez más efectivas, necesitamos, en todos los niveles de talento, el tipo de compromiso, el sentido de responsabilidad el tipo de compromiso, la identificación con la organización que observamos en quienes han dedicado su vida al servicio público con el mayor empeño.